
WSCHODNI ROCZNIK HUMANISTYCZNY
TOM XVI (2019), №4
s. 123-135
doi: 10.36121/zstankiewicz.16.2019.4.123

Зигмунд Станкевич
(Российская академия социальных наук, Москва)
ORCID 0000-0002-6108-205X

«Поздний» Советский Союз - «ранняя» Российская Федерация: две эпохи - две бюрократии

Аннотация: Статья представляет собой попытку сравнительного исторического и политико-правового анализа двух бюрократий, а точнее, двух бюрократических систем - советской, базирующейся на социалистических принципах общественного и государственного устройства, и российской постсоветской, которая, в основном, отражает переход страны к рыночной экономике и политической демократии. Главное внимание уделяется базовым характеристикам данных двух бюрократий, их специфическим отличительным чертам, условиям существования и возможностям влияния на общее государственное развитие, соответственно, Советского Союза и Российской Федерации.

Ключевые слова: бюрократия, государственный аппарат, государственный служащий, коммунистическая партия, Михаил Горбачев, Борис Ельцин, Аппарат Президента СССР, Администрация Президента России, Советский Союз, Российская Федерация.

“Late” Soviet Union – “early” Russian Federation: two eras – two bureaucracies

Annotation: The article is an attempt of comparative historical and political-legal analysis of two bureaucracies, to be exact, two bureaucratic systems – Soviet, based on socialist principles of social and state structure, and Russian post-Soviet, which mainly reflects the country’s transition to a market economy and political democracy. The main attention is paid to the basic characteristics of these two bureaucracies, their specific characteristics, conditions of existence and possibilities of influence on the general state development of the Soviet Union and the Russian Federation, respectively.

Keywords: bureaucracy, state apparatus, civil servant, communist party, Mikhail Gorbachev, Boris Jelcin, Apparatus of the President of the USSR, Administration of the President of Russia, Soviet Union, Russian Federation.

„Późny” Związek Radziecki - „wczesna” Federacja Rosyjska: dwie epoki - dwie biurokracje

Streszczenie: Artykuł jest próbą analizy porównawczej, historyczno-polityczno-prawnej, dwóch biurokracji, a raczej dwóch systemów biurokratycznych - radzieckiego, opartego na socjalistycznych zasadach systemu publicznego i państwowego, oraz rosyjskiego postsowieckiego, który głównie odzwierciedla przejście kraju do gospodarki rynkowej i demokracji politycznej. Autor główną uwagę przywiązuje do podstawowych cech danych dwóch biurokracji, ich specyficznych cech wyróżniających, warunków istnienia i możliwości wpływu na ogólny rozwój państwa odpowiednio Związku Radzieckiego i Federacji Rosyjskiej.

Słowa kluczowe: biurokracja, aparat państwowy, urzędnik, partia komunistyczna, Michaił Gorbaczow, Borys Jelcyn, Aparat prezydenta ZSRR, Administracja prezydenta Rosji, ZSRR, Federacja Rosyjska.

Человечество уже неполных три столетия¹ изучает феномен бюрократии и связанные с ним теоретические и практические проблемы. Однако главный «рывок» в этом деле, вне всяких сомнений, был совершен в минувшем веке, когда этому в максимальной степени способствовали как объективные, так и субъективные факторы. К первым, на мой взгляд, следует отнести, прежде всего, общее существенное усложнение процессов социально-экономического и политического (государственного) управления обществом, превратившее бюрократию (во всех ее общепринятых смыслах и значениях) в мощнейший инструмент воздействия на развитие человечества, стимулятор или, наоборот, тормоз социального прогресса. Особенно, после судьбоносных революционных изменений в России (1917 г.) и в связи с наступившим вслед за ними многолетним периодом сосуществования и противоборства двух антагонистических общественных систем.

К субъективным факторам резкого повышения интереса к проблемам бюрократии следовало бы отнести, главным образом, вызванную всеобщим модернизационным запросом активизацию научной мысли в области социологии, права, истории и сопредельных отраслей знания, которая имела место на переломе XIX - XX веков и позднее, и которая неразрывно связана с именами таких ученых как основоположник теории бюрократии Макс Вебер², его «наследник» А.Гоулднер и другие видные исследователи³. Как представляется, именно благодаря их усилиям было сформировано реалистичное и, в целом, позитивное представление о бюрократии как абсолютно необходимой составляющей всей системы управления обществом и государством, без которой практически немислима реализация публичной власти – прежде всего, в кадровом и организационном планах.

При этом, «позитивность» бюрократии рассматривалась, главным образом, в контексте, якобы, органически присущей Западной системе управления рациональности и неразрывно связанной с ней эффективности. Подобный подход,

¹ Со времен французского экономиста маркиза де Гурнэ.

² См., в частности: Вебер М., *Избранные произведения*, М.: Прогресс, 1990; *Политические работы, 1895-1919*. – М.: Праксис, 2003; *Хозяйство и общество: очерки понимающей социологии*, т.1 – М.: ИД Высшей школы экономики, 2016.

³ Например, Р.Мертон и Э.Тоффлер.

однако, не помешал вышеуказанным ученым достаточно отчетливо видеть также ее теневые стороны – в частности, тенденцию к замкнутости «в своем кругу», тягу к монополизации собственных функций, использованию имеющихся властных полномочий и особого статуса для реализации своих корпоративных интересов, к попыткам так или иначе противопоставить себя обществу, служение которому, собственно, и является главной миссией социального слоя профессиональных управленцев.

Некоторая идеализация западной бюрократии с ее осмысленным целеполаганием, четким распределением управленческих функций и координацией управленческих усилий, персональной ответственностью управленцев за конкретные результаты работы на порученном участке заметно контрастирует с оценками бюрократии «в негативном смысле», которую тот же М.Вебер связывал с, якобы, иррациональной Восточной системой управления, построенной на фетишизации формальных атрибутов власти, превращающихся в процессе управленческой деятельности в самоцель. Другими словами, когда ключевым в управлении становится не достижение практического результата, к тому же с использованием минимальных сил и средств, а формальная сторона дела, фактически – сам процесс управления.

Бюрократическая система, сформировавшаяся (а точнее – сформированная) в России, а затем в СССР после Октября 1917 года носила отдельные характерные черты как рациональной (условно «западной»), так и иррациональной (условно «восточной») систем управления. Имела она и некоторые особенные черты российской имперской (царской) бюрократии. Однако, в целом, было бы неверно пытаться напрямую сравнивать российскую досоветскую бюрократию с той аппаратной квазибюрократией, которую породила и развивала Советская власть, особенно в первые два десятилетия своего существования⁴. Прежде всего, ввиду особого, концептуально негативного отношения большевиков к государству, вообще, и к его буржуазному типу, в частности, что автоматически переносилось и на бюрократию буржуазного государства. Правда, это не мешало активно использовать в своих целях многих царских чиновников и прочих специалистов, но это была всего лишь временная, вынужденная мера, необходимая до тех пор, пока на смену комиссарам «в пыльных шлемах» не придет новая поросль советских аппаратчиков⁵.

Однако, было бы серьезным заблуждением полагать, что люди, осуществлявшие политическое руководство вначале Советской Россией, а затем и Союзом ССР, не отдавали себе отчета в необходимости квалифицированного государственного управления страной, что само по себе предполагало наличие социального слоя профессиональных управленцев, т.е. настоящей бюрократии, как бы ее не обозначали, исходя из чисто идеологических соображений. Особенно,

⁴ Об этом подробнее см.: Станкевич З.А., *Устройство органов высшей государственной власти Советской России – СССР: эволюция системы (1918-1936)*, [in:] *Институционализация в праве: сборник научных статей* под общ. ред. Г.В.Мальцева. – М.: Изд-во РАГС, 2010, с. 67-83.

⁵ С этой же проблемой, только в несравнимо большем масштабе, в конце XX века столкнулась постсоветская российская власть, которая после крушения СССР и ради самосохранения была вынуждена «интегрировать» практически всю советскую бюрократию (и собственно российскую, и союзную).

после принятия Конституции СССР 1936 года, когда остались в прошлом грёзы о мировой революции и скором отмирании государства как такового, и когда стало ясно, что предстоит исторически длительный период существования Советского Союза как «классического» государства и его общения на международной арене с другими «классическими» государствами. Как представляется, переход к именно такому пониманию советской бюрократии был завершён сразу после WW2, о чем символически свидетельствовало преобразование высшего органа исполнительной власти - Совета Народных Комиссаров в Совет Министров СССР⁶.

Впрочем, эти важные перемены никак не изменили общего официально-негативного отношения к феномену бюрократии, тем более, не привели к ее легализации в советских условиях. Наоборот, в 50-е годы XX века (период руководства Н.Хрущёва) была развернута масштабная кампания по борьбе с бюрократизмом, который, мол, не только мешает движению страны «к светлому будущему», но и, во многом, способствует нарушениям «социалистической законности и правопорядка» («эхо» развенчания культа личности Сталина)⁷. Исходя из этого, пропаганда (включая художественные произведения – особенно, кино) жестко клеймила советских «бюрократов», карикатурно представляя их бездушными карьеристами, черствыми буквоедами, чинушами, склонными к личному обогащению, что, естественно, противоречило нормам господствующей морали. Этим «типам», как правило, противопоставлялся честный советский «работник», для которого превыше всего интересы простых людей, который в своей деятельности руководствуется не только нормами права, но и духом советских законов, который непримирим к любого рода несправедливости.

Наконец, краткая ретроспектива отношения Советской власти к бюрократии, на мой взгляд, была бы неполной, если не упомянуть о периоде т.н. застоя (период руководства Л.Брежнева, Ю.Андропова и К.Черненко)⁸. Не будет преувеличением утверждать, что именно в это время аппарат (советская инкарнация бюрократии) – как партийный, так и государственный, обрел наивысшую силу и влияние. Для этого были свои объективные и субъективные причины. В частности, общая социально-экономическая и политическая стабилизация в стране после десятилетия жизни в условиях хрущёвского волюнтаризма и авантюрных экспериментов над управлением страной (достаточно вспомнить приснопамятные совнархозы и разделение партийных органов на «промышленные» и «сельские»), которые весьма болезненно отразились на «самочувствии» и настроениях

⁶ См.: закон СССР от 15 марта 1946 г. «О преобразовании Совета Народных Комиссаров СССР в Совет Министров СССР И Советов Народных Комиссаров союзных и автономных республик – в Советы Министров союзных и автономных республик».

⁷ Подробнее о концептуальном советском отношении к «аппаратчику» и «бюрократу» см.: Морен Э., *О природе СССР. Тоталитарный комплекс и новая империя*, М.: Наука для общества, РГГУ, с. 62-69.

⁸ Фактически, этот период можно считать третьим и, как оказалось, завершающим этапом формирования полноценной советской бюрократии (первый: 1917-1936 гг., с переходным периодом до 1946 г.; второй: 1946-1964 гг.; третий: 1964-1985 гг.). Этап «перестройки» (1985-1991 гг.) в этом плане, по мнению автора, должен рассматриваться отдельно, поскольку в его рамках уже не приходится говорить о советской бюрократии как едином целом – новый курс М.Горбачева навсегда разделил ее на «союзно-имперскую» и «суверенно-республиканскую», «консервативно-охранительскую» и «демократически-реформаторскую».

работников партийного и государственного аппарата. Поэтому «ренессанс» и даже своеобразный реванш аппарата в брежневские годы, увенчавшийся закреплением в новой Конституции СССР (1977 г.) положения о руководящей роли КПСС (ст.6), был вполне логичным и даже закономерным.

Какой же была бюрократическая система «позднего» СССР (последние 10-15 лет его существования), вокруг которой до сих пор существует немало расхожих мифов и полуправд⁹? На самом деле она представляла собой своего рода «трехслойный торт», верхнюю часть которого составляла партийная (политическая) бюрократия всех уровней (от сотрудников Аппарата ЦК КПСС до штатных секретарей парторганизаций на предприятиях, в колхозах, вузах и т.д.). Именно этот «слой» реально обеспечивал партийное, а точнее – политическое руководство всеми сферами государственной и общественной жизни, безусловную реализацию внутри- и внешнеполитического курса страны, определяемого постановлениями директивных (партийных) органов, и постоянный контроль за точным выполнением партийных и важнейших государственных решений.

Исходя из этих основополагающих задач и формировалась структура партаппарата и подбирались кадры, первичный набор (имеется ввиду начало профессиональной партийной карьеры) которых, как правило, осуществлялся из числа членов КПСС, обладающих достаточным партстажем (не менее 3 лет), высшим образованием и соответствующим опытом работы (производственным, советским, комсомольским, профсоюзным и пр.). Весьма приветствовалось участие кандидата в руководстве первичной партийной организации, что предполагало наличие навыка работы с людьми. Таковы были «стандартные» критерии подбора аппаратных работников для партийных органов районного и городского уровней. Понятно, что для работы в директивных органах более высокого уровня – в частности, в аппаратах ЦК Компартий союзных республик, обкомов, крайкомов и, особенно, в Аппарате ЦК КПСС, помимо «рутинных», существовали особые требования (например, связанные с опытом и квалификацией работника, его допуском к классифицированной информации и т.д.).

Характеризуя партийный «сектор» бюрократической системы СССР, нельзя не отметить его важнейшую роль в обеспечении нормального функционирования в стране т.н. социальных лифтов – особенно, в последнее десятилетие существования Союза¹⁰, когда именно через партаппарат прошло школу управления немало

⁹ Для автора этих строк как человека, обладающего многолетним опытом практической работы на всех «этажах» советской бюрократии, порой просто смешно слышать (читать) рассуждения об устройстве и порядке работы тогдашнего аппарата ряда современных «исследователей», как правило, не имеющих реального представления об объекте изучения, либо делающих свои «далеко идущие» выводы на базе сомнительных фактов и отдельных, вырванных из общего контекста эпохи архивных материалов.

¹⁰ Это было связано с тем, что, после ухода из политики и жизни «старой гвардии» в советском руководстве, Москва стала постепенно отменять во многом искусственные ограничения, препятствующие продвижению молодых работников. К примеру, был отменен т.н. «условский должностной ценз», согласно которому на учебу в Академию общественных наук при ЦК КПСС и другие высшие партийные учебные заведения можно было направлять работников только с определенного, достаточно высокого должностного уровня. Естественно, это перекрывало путь вверх для многих подающих надежды аппаратчиков, которые, по определению, не могли совместить молодой возраст и высокое должностное положение.

молодых, хорошо образованных, современных (по взглядам и подходам) и перспективных (с точки зрения потенциальных возможностей) работников, ярко и многосторонне проявивших себя впоследствии, в период демократической трансформации. Эту роль предопределяли возможности, которые открывала профессиональная партийная работа перед той частью молодежи, которая желала связать свою жизнь с системной общественно-политической, государственной и прочей управленческой деятельностью. А основным инструментом реализации этих устремлений выступала особая, достаточно стройная и подвижная система работы с кадровым резервом¹¹, при которой планировался карьерный рост каждого работника как внутри аппарата, так и с выдвиганием на руководящую работу вне его.

Средний и самый многочисленный слой советской бюрократической системы составляла государственная бюрократия, в число которой входили собственно советские работники (от сельсовета до Секретариата Верховного Совета СССР), управленческий персонал правительственного (включая министерский и ведомственный), республиканского (регионального) и местного уровня (от аппарата районного, городского исполкома до Управления делами Совета Министров СССР¹²), а также кадровые военные, «силовики» (сотрудники правоохранительных органов и специальных служб) и хозяйственные руководители¹³. Этот «сегмент» советской бюрократии условно можно разделить на две непропорциональные части, одну из которых, руководящую, составляла достаточно узкая прослойка работников-назначенцев и выдвинутцев из партийного аппарата. Базовая же часть (средний и низший управленческий персонал) состояла из карьерных государственных служащих и разного рода специалистов, необходимых для профессионального решения проблем, стоящих перед огромной страной.

Особое место в государственном «сегменте» советской бюрократии занимал Аппарат Президента СССР. Как известно, он начал формироваться вскоре после того, как в марте 1990 года был учрежден пост главы союзного государства¹⁴ и на эту должность избран М.Горбачев¹⁵. Главной задачей Аппарата было

¹¹ В основе данной системы лежал т.н. «принцип обоймы», в соответствии с которым служебное продвижение одного работника влекло за собой соответствующее перемещение других (резервистов).

¹² Такое положение существовало до 1987 года, когда правительственный аппарат был расширен путём включения в него аппаратов постоянных органов Совета Министров СССР по руководству крупными народнохозяйственными комплексами и группами однородных отраслей, Управления делами Совета Министров СССР и секретариата Председателя Правительства.

¹³ По мнению автора, есть все основания отнести хозяйственных руководителей к советской государственной бюрократии, что предопределялось, главным образом, государственным характером советской экономики и особенностями статуса данной категории руководителей, которые во многих случаях совмещали хозяйственные функции с депутатством и/или участием в работе выборных партийных органов.

¹⁴ См.: закон СССР от 14 марта 1990 г. №1360-1 «Об учреждении поста Президента СССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) СССР» (фактически прекратил действие в декабре 1991 г.).

¹⁵ По закону, президент должен был избираться гражданами Советского Союза, но, ввиду особой ситуации, которая сложилась в стране к весне 1990 года, было решено первого Президента

определено всестороннее (интеллектуальное, информационно-аналитическое, пропагандистское, организационное, финансово-хозяйственное и пр.) обеспечение нормальной деятельности Президента, Вице-президента и ряда органов (советов), действующих при главе союзного государства – в частности, Президентского Совета СССР, Совета Федерации и Совета Безопасности, которые возглавлял Президент СССР. С учетом необходимости быстрой и эффективной реализации данной, новой для советской бюрократической практики задачи и была разработана структура Аппарата и укомплектован его кадровый состав – в основном, из числа опытных работников ЦК КПСС и Правительства СССР¹⁶.

Что касается структуры Аппарата Президента СССР, то она условно разделяла его на две неравные части. В одну из них, численно меньшую, входили секретариаты Президента, Вице-президента и членов Совета Безопасности, не занимавших должности в Правительстве СССР (общее количество работников – около 60). Вторая часть или собственно Аппарат состоял из функциональных структурных подразделений, основной задачей которых было обеспечение деятельности главы государства, его заместителя, созданных при Президенте органов и вышеуказанных секретариатов (общее количество работников – примерно 300)¹⁷. Впрочем, после августовских событий 1991 года эта часть Аппарата претерпела достаточно существенные структурные и кадровые изменения, связанные как с необходимостью безотлагательно преодолеть негативные последствия произошедшего, так и с потребностью в срочной адаптации Аппарата к работе в условиях резкого ослабления президентской власти в СССР¹⁸.

Оценивая Аппарат Президента СССР, его роль, место и значение в бюрократической системе «позднего» Советского Союза, нельзя не учитывать следующие обстоятельства. Во-первых, само появление поста главы союзного государства и его аппарата, не имевших аналогов в советском и российском дореволюционном прошлом, фактически ознаменовало начало перехода страны к новым, более демократичным принципам и формам государственного управления¹⁹. Во-вторых, в силу особых исторических условий, связанных с про-

СССР избрать высшим органом государственной власти – Съездом народных депутатов Союза ССР.

¹⁶ Руководителями Аппарата Президента СССР были: В.Болдин (март 1990 г. – август 1991 г.) и Г.Ревенко (сентябрь – декабрь 1991 г.).

¹⁷ Так, по состоянию на 7 августа 1991 г. в состав Аппарата Президента СССР входили следующие структуры: отдел по вопросам обороны и безопасности государства при Президенте СССР, служба информации, отдел социально-экономического анализа и правовой экспертизы, отдел наград, общий отдел, группа писем и приема граждан, отдел кадров и управление делами, включающее финансово-бюджетный отдел, организационный отдел, протокольный отдел, отдел информатизации и связи, отдел капитального строительства и материально-технического обеспечения, канцелярию, газетно-журнальное объединение «Воскресенье» и объединение по хозяйственному обслуживанию Аппарата Президента СССР.

¹⁸ Так, по состоянию на 12 декабря 1991 г. Аппарат Президента СССР уже состоял из следующих подразделений: секретариата и канцелярии руководителя Аппарата Президента СССР, информационно-аналитического центра, пресс-службы Президента СССР, юридической службы, службы протокола, службы автоматизированных систем управления, группы наград, группы писем и приема граждан, группы кадров, архива и финансово-хозяйственного управления.

¹⁹ На эту тему существуют различные мнения. Одно из них концептуально изложил

цессом эрозии и последовавшим за ним крушением Союза, Аппарат Президента СССР далеко не исчерпал свой творческий, созидательный потенциал, просто не успел стать тем реальным центром, вокруг которого могла и должна была формироваться качественно новая государственная система обновленного союзного государства²⁰. В-третьих, несмотря на все, Аппарат Михаила Горбачева стал важной «кузницей кадров» для постсоветской России – именно из его недр вышли такие видные российские государственные деятели как, например, Ю.Батурин, В.Яковлев, В.Пансков, В.Игнатенко, С.Дубинин, В.Шевченко, А.Торшин, В.Никонов и др.

Возвращаясь к анализу советской бюрократической системы, необходимо отметить, что ее нижний слой составляло то, что можно условно назвать «бюрократией приводных ремней». К данной категории относились штатные комсомольские и профсоюзные работники, сотрудники женских, ветеранских, детских, спортивных, прочих общественных объединений и организаций. Их статус и бюрократический «вес», как правило, определялись тем местом, которое данные организации занимали в советской системе, и той ролью, которую они играли как «помощницы» коммунистической партии в обеспечении ее устойчивой связи с населением, которая, естественно, предполагала и определенные формы политического и идеологического контроля над массами. Одно дело, например, комсомол, который партия всегда рассматривала как свой надежный кадровый резерв, неиссякаемый источник пополнения своего аппарата молодыми, способными и уже обладающими опытом политической работы сотрудниками²¹. Совсем другое – профсоюзы, для работы в которых нередко отправляли проштрафившихся либо бесперспективных партийных и комсомольских работников, но лишь в единичных случаях происходило выдвижение из профсоюзной среды на руководящую работу в директивные или государственные органы²². Ещё хуже обстояло дело с общественными организациями, руководство которых время от времени «укрепляли» партийными кадрами, но которые никогда не рассматривались в качестве достойного места для карьеры.

Если попытаться охарактеризовать позднесоветскую бюрократию с содержательной точки зрения, то нельзя не отметить, что ее главной отличительной чертой (в сравнении с раннероссийской, постсоветской) была всеобъемлющая системность, которая вытекала из безальтернативной необходимости работать на государство, реализуя политический курс, определяемый компартией. В условиях, когда уже отсутствовали «чистки» партийного и госаппарата, это создавало для

известный американский исследователь советского периода проф. Стивен Коэн в своей работе: *Можно ли было реформировать Советскую систему?* – М.: Изд-во АИРО-XX, 2005.

²⁰ Подробнее об этом см.: Шахназаров Г., *Цена свободы. Реформация Горбачева глазами его помощника*, М.: Изд-во Россика-Зевс, 1993.

²¹ Правда, иногда происходило движение в обратном направлении и руководителем комсомола в республике (крае, области, крупном городе) становился молодой партийный руководитель районного или провинциального городского уровня, что по тем временам считалось неплохим карьерным ростом.

²² В качестве последнего яркого случая советской эпохи можно привести пример председателя ВЦСПС Геннадия Янаева, ставшего в 1990 г. Вице-президентом СССР и закончившего свою политическую карьеру в августе 1991 г., в рядах приснопамятного ГКЧП.

бюрократии весьма комфортные условия существования, позволяло ей серьезно укрепить свои позиции, и до поры до времени (до начала в 1988 г. политической реформы М.Горбачева²³) делало её одним из важнейших гарантов незыблемости существующего строя. Не зря ведь первоочередной задачей сил, рвущихся к власти в ходе т.н. демократической революции 1989-1991 гг., выступало именно «расшатывание» действующего партийно-государственного аппарата²⁴, которое осуществлялось в самых разнообразных формах – начиная с морально-психологической травли и дискредитации в СМИ, и, кончая, политическим «уничтожением» или примитивной «перекупкой».

Что касается системности советской бюрократии рассматриваемого исторического периода, то она проявлялась не только в уже упоминавшемся карьерном «программировании» судьбы отдельного работника (т.н. номенклатурный принцип), или во всесторонней заботе государства о надлежащих условиях жизни и труда данной категории служащих как специфической, особо важной для страны социальной страты. Не менее важную роль играли организационно-правовые меры, обеспечивающие слаженную работу аппаратов разного уровня и назначения, их оптимальное взаимодействие при надлежащей субординации, исключающей возможность различной трактовки поставленных целей и задач, местничество и прочие негативные явления²⁵. И это в условиях, когда формально не существовало понятия «государственная служба» (трудовые отношения регулировались КЗоТом), когда многое решалось в рамках неформальных, но приравненных к закону (и существующих наряду с ним) понятий «партийная и государственная дисциплина», когда бюрократия должна была, как минимум, проявлять идейно-политическую лояльность режиму.

Невзирая на то, что современная Россия стала прямой (не только формально-юридически, но и по сути) «наследницей» ушедшего в небытие Советского Союза, ее бюрократическая система на деле имеет мало общего с аналогом бывшей сверхдержавы, хотя многие внешние проявления вроде бы свидетельствуют об обратном. Фактически, есть все основания говорить о двух разных бюрократиях, хотя и действующих на одной национальной почве, которые кардинально различаются как по своей социально-политической сущности, целям и задачам деятельности, основам организации и принципам подбора кадров, так и по базовой мотивации работы самих бюрократов, их идейным и моральным установкам, выбору ими средств и методов реализации своих функций, а также, конечно, по уровню ответственности за порученное дело. Нельзя забывать и тот немаловажный факт, что современная российская бюрократия существенно опережает советскую по количеству госслужащих. Так, если в огромном Советском Союзе (286,7 млн.

²³ Подробнее см.: Станкевич З.А., *Советский Союз. Обрыв истории*, М.: Книжный мир, 2016. – с. 22-28.

²⁴ Там же, с. 357-366.

²⁵ Естественно, советская бюрократическая системность не была и не могла быть идеальной – она имела свои специфические изъяны, связанные, прежде всего, с закрытостью самой советской системы (например, несмотря на многочисленные попытки решить проблему, так и не удалось изжить клановость – территориальную, национальную и пр.). В ряде случаев («хлопковое дело» в Узбекистане) это приводило к опасным злоупотреблениям, подрывающим авторитет и репутацию власти в глазах населения.

населения) на пике расцвета бюрократии (1985 г.) было всего 73 госслужащих на 10 тыс. человек населения (без учета партийного аппарата), то в почти два раза меньшей по количеству населения Российской Федерации насчитывается аж 102 (!) чиновника на 10 тыс. населения²⁶.

Тем не менее, невозможно отрицать и тот факт, что бюрократическая система «ранней» РФ (1991-1999 гг.) естественным образом «вышла из шинели» системы советской – как по кадровому составу²⁷, так и по формам и методам деятельности. Более того, вплоть до принятия в конце 1993 г. новой Конституции страны фактически функционировала старая система, мало-мальски приспособленная к решению новых задач – сохранению власти и собственности в руках тех сил, которые их обрели в результате судьбоносных перемен 1990-91 гг. Перелом наступил лишь с появлением новой, «пирамидальной» конфигурации власти, на вершине которой безраздельно «царствовали» Президент (во многом, формально) и его Администрация (во многом, фактически), по сути выполняющая функции «параллельного правительства»²⁸. Исходя из данной специфики и стала формироваться действующая, в целом, по сей день система государственной и муниципальной службы, были приняты необходимые нормативно-правовые акты, регулирующие деятельность бюрократии²⁹, введена система государственных должностей и возрождены классные чины для федеральных гражданских госслужащих, сильно напоминающие имперскую практику.

В том, что именно Администрация Президента России возглавила непростой процесс формирования российской постсоветской бюрократии есть нечто не только закономерное, но и символическое. Начнем с того, что суперпрезидентская Конституция РФ 1993 года была «сконструирована» персонально под Бориса Ельцина с его неистребимой тягой к бесконтрольной, никем и ничем не ограниченной власти³⁰. Соответственно, подвластной лишь главе государства, неподконтрольной другим ветвям власти и закрытой от глаз общественности должна была стать его Администрация. Как представляется, именно с этой целью в п. «и» ст.83 Конституции РФ было зафиксировано

²⁶ См.: *Исследование РБК: сколько в России чиновников и много ли они зарабатывают?* – РБК, 15 октября 2014 г. - <https://www.rbc.ru/economics/15/10/2014/543cfe56cbb20f8c4e0b98f2>

²⁷ Постсоветская российская власть не решилась на люстрацию, поскольку это реально могло поставить под вопрос ее собственное дальнейшее существование. Насколько серьезной была эта угроза, показывает, в частности, фактический провал т.н. «суда над КПСС».

²⁸ Порой и «параллельного парламента», поскольку в структуре Администрации было создано и достаточно эффективно действовало и действует поныне Главное правовое управление (ГПУ), одной из важнейших задач которого являлось проведение через законодательный орган нужных президенту законопроектов и, наоборот, блокирование депутатских инициатив, которые в Кремле считали вредными.

²⁹ Базовым здесь, помимо соответствующих положений конституции, следует считать федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации» от 31 июля 1995 года (ныне не действующий). Кроме этого, ряд аспектов госслужбы регулировались другими законами (например, федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 года «О Правительстве Российской Федерации»), указами президента и постановлениями правительства.

³⁰ За эту «медвежью услугу» современная Россия должна благодарить трех либеральных правоведов – кумиров «демократической» общественности начала 90-х годов XX века: Анатолия Собчака, Сергея Шахрая и Сергея Алексеева.

лишь то, что президент «формирует Администрацию», без конкретизации ее правового статуса и определения ее роли в обеспечении реализации полномочий и осуществлении деятельности главы государства. Фактически, при президенте создавался и действовал особый, во многом самостоятельный государственный (властный) орган с неопределенно широкими полномочиями, выходящими далеко за рамки вспомогательных функций аппарата главы государства³¹. Это не могло не отразиться на дальнейшей судьбе демократии в России.

Отразилось это и на становлении ельцинской бюрократии, поскольку именно Администрация полностью монополизировала подбор и расстановку кадров на все важнейшие должности. В условиях «лихих 90-х», с характерной для них вольницей, в том числе и в кадровой сфере, это нередко приводило к попаданию на солидные посты людей случайных, авантюристов, а то и просто преступного элемента. Процесс назначения на должность, равно как и освобождения от нее во многих случаях носил крайне субъективный, не прозрачный, порой «реактивный» характер. Известен, например, случай, когда после отставки, в столе у одного из высокопоставленных, особо приближенных к Борису Ельцину чиновников нашли целый ряд уже подписанных президентом, но не выпущенных (т.е., не вступивших в силу) указов по кадровым назначениям, заготовленных, так сказать, «на всякий случай»... Также, была в моде практика, при которой чиновников увольняли, а точнее – изгоняли без объяснений, о чем они, как правило, узнавали из сообщений в СМИ. После президентских выборов 1996 года³² ко всем этим «художествам» прибавилось прямое вмешательство в государственную кадровую политику семьи Бориса Ельцина, которое продолжалось вплоть до его отставки в декабре 1999 года³³.

Раннероссийская (ельцинская) бюрократия существенно отличалась от позднесоветской тем, что не была однозначно ориентирована на обслуживание государства, реализацию его основных функций и отстаивание базовых интересов. Фактически, разные ее «фракции» работали на разные, соперничающие в борьбе за власть и собственность, элитные группы, состоящие из «перекрасившихся» прежних бюрократов (всех видов и мастей), представителей нарождающейся крупной буржуазии (нуворишей) и криминального элемента. Именно отсюда, как представляется, «растут ноги» той фантастической коррупции, которая не только «пышным цветом» расцвела в среде бюрократии, но и опасно проникла в «поры» самого российского общества. Конечно, яркий всплеск коррупции

³¹ Отчасти эта ситуация была введена в правовое русло лишь после издания В.Путиным указа №400 от 25 марта 2004 г. «Об Администрации Президента Российской Федерации», в котором было установлено, что Администрация является государственным органом, обеспечивающим деятельность Президента и осуществляющим контроль за исполнением его решений. Попытка же законодательно закрепить статус Администрации, предпринятая фракцией КПРФ в Государственной Думе в 2014 году, ожидаемо закончилась провалом.

³² Ввиду тяжелой болезни президента, которая открыла достаточно широкие возможности для участия в реальной политике людям, не имевшим на то законных оснований (например, т.н. олигархам, которые оказали помощь и поддержку Б.Ельцину при его переизбрании на пост главы государства).

³³ Об этом детально и ярко свидетельствуют многие, близкие к власти деятели того периода, к примеру, экономист А.Илларионов. «Как Борис Ельцин создал институт преемничества» (<https://echo.msk.ru/blog/aillar/2437211-echo/>).

в постсоветский период имеет множество причин, но, скорее всего, правы те исследователи, которые объясняют его стремительным возвратом России к своей традиционной (дореволюционной) практике соединения денег и власти, к известной системе «кормления» чиновничества, которая в современных условиях приобрела форму государственной службы как своеобразного бизнеса, поскольку деньги вновь стали абсолютным субститутом морали³⁴.

Бюрократия 90-х не была ни лояльной, ни однородной также в политическом плане, что ярко проявилось, например, во время государственного переворота сентября-октября 1993 года и президентской избирательной кампании 1996 года, когда «линия раскола» прошла также через государственный аппарат. Это и не удивительно, поскольку в данный период не существовало строгого запрета на партийность государственных служащих – не допускалась лишь партийно-политическая деятельность на рабочем месте. Как следствие, в государственном аппарате продолжали успешно работать многие люди с выраженной оппозиционной ориентацией. Так, например, аппаратчики-оппозиционеры занимали многие ведущие должности в Аппарате Государственной Думы ФС РФ II созыва (1995 – 1999), поскольку в нижней палате российского парламента в то время доминировала коалиция лево-патриотических политических сил. Естественно, это никак не устраивало Кремль, который воспользовался первым-же удобным случаем³⁵, чтобы избавиться от этих людей, от некоторых – навсегда.

Завершая необходимо отметить, что последнее десятилетие XX века стало периодом активного становления постсоветской российской бюрократии как самостоятельной и самодостаточной, осознающей свои коренные интересы силы, желающей и способной существенно влиять на развитие страны. Разумеется, это был далеко не простой процесс, в ходе которого новый госаппарат был вынужден адаптироваться к работе в постоянно меняющихся условиях деятельности, сопровождающих зарождение принципиально новой Системы. Это был процесс, в ходе которого бюрократия не только освоила новые, соответствующие требованиям современности формы и методы работы, но и, во многом, возродила старые, дореволюционные традиции и нравы российского чиновничества. Нет сомнений, что симбиоз этих двух тенденций ещё скажется на дальнейшей судьбе российской бюрократии и самой России.

REFERENCES - БИБЛИОГРАФИЯ

Veber M., *Izbrannyye prizvedeniya*, Moksva 1990, *Khozaystvo i obshtchestvo: otcherki ponimayustchey sociologii*, v.1, Moskva 2016.

Stankevitch Z.A., *Ustroystvo organov vysshey gosudarstvennoy vlasti Sovetskoy Rossii – SSSR: evolyutsiya sistemy (1918-1936)*, [in:] *Institutsionalizatsiya w prave: sbornik nauchnykh statey*, ed. G. V. Maltsev, Moskva 2010, p. 67-83.

Moren E. O., *O prirode SSSR. Totalitarnyi kompleks I novaya imperiya*, Moskva, p. 62-69.

³⁴ См.: Разрушение персоналистского режима. Владислав Иноземцев в проекте «1989. Речи свободы». - <https://mbk-news.appspot.com/sences/vladislav-inozemcev-proekt-1989/>

³⁵ Имеются ввиду парламентские выборы 1999 года, на которых реванш взяли провластные политические партии – «Единство» (С.Шойгу) и «Отечество – Вся Россия» (Е.Примаков-Ю. Лужков), при деятельной поддержке «Союза правых сил» (С.Кириенко-Б.Немцов-И.Хакамада).

Stiven K., *Mozhno li bylo reformirovat Sovetskuyu sistemu?*, Moskva 2005.

Shakhnazarov G., *Tsena svobody. Reformatsya Gorbachevaq glazami yego pomoshtchnika*, Moskva 1993.

Stankevitch Z. A., *Sovetskiy soyuz. Obraz istorii*, Moskva 2016.

Issledovaniye RBK: skolko v Rossii tchinovnikov i mnogo li oni zarabatyvayut?, „RBK” 15 X 2014 g. - <https://www.rbc.ru/economics/15/10/2014/543cfe56cbb20f8c4e0b98f2>

Illarionov A., Kak Boris Yeltsyn sozdal institut preyemnichestva, (<https://echo.msk.ru/blog/aillar/2437211-echo/>).

Razrusheniye personalnogo rezhima. Vladislav Inozemtsev v proekte «1989. Retchi svobody». - <https://mbk-news.appspot.com/sences/vladislav-inozemcev-proekt-1989/>

